Deutscher Bundestag **Drucksache 19/480**

19. Wahlperiode 18.01.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Sabine Leidig, Bernd Riexinger, Dr. Gesine Lötzsch, Gökay Akbulut, Lorenz Gösta Beutin, Heidrun Bluhm, Michel Brandt, Jörg Cézanne, Heike Hänsel, Kerstin Kassner, Caren Lay, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Amira Mohamed Ali, Victor Perli, Tobias Pflüger, Ingrid Remmers, Dr. Kirsten Tackmann, Jessica Tatti, Andreas Wagner, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Ausstieg und Umstieg bei dem Bahnprojekt Stuttgart 21

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

I. Der Bundestag stellt fest:

Das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ ist in hohem Maße unwirtschaftlich. Dies ist inzwischen durch mehrere Gutachten – unter anderem durch den Bundesrechnungshof – nachgewiesen. Es bringt das in Bundesbesitz befindliche Unternehmen Deutsche Bahn AG in eine gefährliche finanzielle Schieflage, belastet die Bundesfinanzen und gefährdet dadurch wirklich wichtige Schienenprojekte. Außerdem würde „Stuttgart 21“ mit seiner Fertigstellung einen neuen Engpass im Bahnnetz schaffen. Zudem sind viele essentielle Sicherheitsfragen des Bahnprojekts nach wie vor nicht geklärt. Ein Weiterbau ist daher nicht zu vertreten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

alle notwendigen Schritte für einen sofortigen Stopp der Baumaßnahmen für „Stuttgart 21“ sowie den Umstieg beim Ausbau des Bahnknotens Stuttgart zu veranlassen, indem sie

1. als Vertreterin des Alleineigentümers der Deutschen Bahn AG darauf hinwirkt, dass diese einen sofortigen Baustopp und den Ausstieg aus dem Projekt „Stuttgart 21“ beschließt und auch schnellstmöglich vollzieht, um wirtschaftlichen Schaden vom Unternehmen abzuwenden, sowie zeitnah ein Alternativkonzept für den Umbau des Bahnknotens Stuttgart in Anlehnung an das Konzept „Umstieg 21“ entwickelt;
2. als Vertreterin des Alleineigentümers der Deutschen Bahn AG darauf hinwirkt, dass die Deutsche Bahn AG ihre im Dezember 2016 eingereichte Klage gegen das Land Baden-Württemberg, die Stadt Stuttgart und die Region Stuttgart zur anteiligen Übernahme der Mehrkosten des Projekts „Stuttgart 21“ zurücknimmt;

3. sämtliche Finanzmittel, die von Seiten des Bundes in den Bau des Projektes „Stuttgart 21“ fließen sollen, zurückstellt, bis ein Konzept für einen kapazitätserweiternden Umbau des existierenden Bahnhofs vorliegt und die finanziellen Mittel für diesen verwendet werden können;
4. die Vorschläge des Bundesrechnungshofs aufgreift, und „alle mit Stuttgart 21 zusammenhängende Mittel […] an einer Stelle übersichtlich und vollständig veranschlagt und transparent erläutert“ und dem „Parlament zu den jährlichen Haushaltsberatungen über den Stand des Projektes Stuttgart 21 gesondert […] berichtet“.

Berlin, den 18. Januar 2018

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

1. Unwirtschaftlichkeit des Projekts und weitere Risiken

Es ist seit Jahren überdeutlich, dass das Projekt „Stuttgart 21“in hohem Maße unwirtschaftlich ist. Bis zum Jahr 2012 wurde noch der sogenannte „Kostendeckel“ in Höhe von 4,526 Milliarden Euro beschworen, der Teil der Finanzierungsvereinbarung von „Stuttgart 21“ war und nach Angaben des damaligen DB-Vorstandsvorsitzenden Rüdiger Grube gleichzeitig die Grenze der Rentabilität des Projekts darstellte. Dieser „Kostendeckel“ wurde bei der Volksabstimmung über das Projekt im Land Baden-Württemberg am 27.11.2011 auch ausdrücklich in der Information, die die damalige grün-rote Landesregierung im Vorfeld der Volksabstimmung an alle Haushalte des Landes versandte, genannt – trotz schon damals deutlicher Hinweise auf erhebliche Kostensteigerungen.

Im Jahr 2013 wurden die Gesamtkosten dann auf 6,8 Milliarden Euro (einschließlich eines Puffers von 0,5 Milliarden Euro) angehoben. Schon damit war also die von Rüdiger Grube gesetzte Grenze für die Wirtschaftlichkeit des Projekts um 2,3 Milliarden Euro bzw. gut 50 Prozent überschritten. Dennoch entschied sich der Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG (DB AG) am 05.03.2013 für den Weiterbau, obwohl zu dem Zeitpunkt keine belastbare Kostenkalkulation vorlag. Diese Entscheidung kam offiziell aufgrund eines angeblichen Vorteils des Weiterbaus gegenüber dem Ausstieg in Höhe von 77 Millionen Euro zustande. Die Glaubwürdigkeit einer solchen Kalkulation in Anbetracht von gerade erst eingestandenen Kostensteigerungen von 2,3 Milliarden Euro – der angebliche Unterschied betrug also gerade einmal 3 Prozent der eingestandenen Steigerung – war von Anfang zweifelhaft. Zudem enthielt die Kalkulation der von der DB AG ins Feld geführten Ausstiegskosten erhebliche Unstimmigkeiten u.a. bei der Einschätzung der Kosten für die Rückabwicklung der Grundstücksverkäufe. Später wurde nachgewiesen, dass der damalige Kanzleramtsminister und heutige DB-Infrastrukturvorstand Ronald Pofalla auf mehrere Mitglieder des DB-Aufsichtsrats eingewirkt hatte, um die entsprechende Entscheidung des Gremiums herbeizuführen („Kanzleramt gibt geschwärzte S-21-Vermerke frei“, Stuttgarter Zeitung vom 30.5.2016).

Ein am 16.12.2015 in Berlin präsentiertes Gutachten des Verkehrsberaters Dr. Martin Vieregg, das die aktuellen Rahmenbedingungen sowie den Baufortschritt berücksichtigt, prognostiziert eine weitere Steigerung der wahrscheinlichen Baukosten auf 9,8 Milliarden Euro. In dem Gutachten sind zudem zusätzliche Risiken dargelegt, die noch zu deutlich höheren Kosten führen können. Der Gutachter rechnet mit einer Fertigstellung erst im Jahr 2024 (Martin Vieregg: „Aktualisierung der Baukosten-Prognose von 2008 für das Projekt Stuttgart 21“. München (Vieregg-Rössler GmbH), 15.12.2015). Derselbe Gutachter Dr. Martin Vieregg hatte bereits im Juli 2008 ein vergleichbares Gutachten zur Kostensituation des Projekts vorgelegt und damals im Gegensatz zum offiziellen sogenannten „Kostendeckel“ von 4,526 Milliarden Euro eine Kostensteigerung auf 6,9 Milliarden Euro prognostiziert. Diese Prognose wurde von der DB AG zunächst massiv bestritten, dann jedoch mit der Anhebung des Finanzierungsrahmens im Jahr 2013 im Nachhinein bestätigt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Im Übrigen kommt auch eine weitere Studie vom 28. Oktober 2014 durch Prof. Roland Ostertag, Peter Grohmann und Peter Kappes mit einer ganz anderen Berechnungsmethode zu vergleichbaren Ergebnissen: Dort werden bei einer Fertigstellung im Jahre 2022 Kosten in Höhe von 9,77 Milliarden Euro und bei einer Fertigstellung im Jahre 2025 von 12,56 Milliarden Euro prognostiziert (Roland Ostertag, Peter Grohmann und Peter Kappes: „Kostensituation Stuttgart 21“, Stand 28.10.2014).

Im September 2016 überreichte der Bundesrechnungshof den zuständigen Gremien des Deutschen Bundestags eine Kostenschätzung für das Projekt, die sich hinsichtlich der Gesamtkosten offensichtlich ebenfalls mit den beiden letztgenannten Gutachten deckt und zusätzliche, von der DB AG bislang nicht berücksichtigte Risiken in Höhe von zwei Milliarden Euro sowie ebenfalls bislang nicht berücksichtigte Bauzeitzinsen in Höhe von einer Milliarde Euro aufführt. Generell schätze die DB AG Risiken des Projekts als zu gering und Chancen als zu groß ein, so der BRH. Der Bundesrechnungshof warnt auch davor, dass das Projekt die DB AG in eine erhebliche finanzielle Schieflage bringen könne („Prüfbericht schlüsselt S21-Risiken auf“, SWR vom 20.9.2016; „Stuttgart 21 wird viel teurer“, Stern Online vom 21.9.2016).

Im November 2017 ergab nun ein Gutachten der Beratungsunternehmen Price-Waterhouse-Coopers und Emch + Berger im Auftrag des DB-Vorstands eine Steigerung der Projektkosten auf mindestens 7,6 Milliarden Euro und eine Fertigstellung erst im Jahr 2024 („Neue Kostenexplosion bei Stuttgart 21“, Stuttgarter Zeitung vom 29.11.2017). DieEinschätzung weiterer Risiken in diesem Gutachten ist bislang nicht bekannt, da es wie die Vorgänger-Gutachten streng geheim gehalten wird und nicht einmal allen Mitgliedern des DB-Aufsichtsrats vorliegt. Damit nähert sich die offizielle Kostenschätzung der DB AG erneut den unabhängigen Gutachten an.

Schon ohne die erneuten Kostensteigerungen war das Projekt für die DB AG nicht mehr wirtschaftlich (dies bestätigte schon der damalige DB-Vorstandsvorsitzende Rüdiger Grube im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 95. Sitzung in der 17. WP am 27.02.2013). Die zusätzlichen Kosten treiben dieses Projekt jedoch immer mehr in den Bereich einer offensichtlichen und hochgradigen Unwirtschaftlichkeit. Gemäß den Vereinbarungen zwischen den Projektpartnern DB AG, Land Baden-Württemberg und Stadt Stuttgart trägt die DB AG sämtliche Mehrkosten, die über den damals vereinbarten „Kostendeckel“ von 4,526 Milliarden Euro hinausgehen. Ob sich aus der sogenannten „Sprechklausel“ (§ 4 Absatz 4 des Finanzierungsvertrags) ein Anspruch der DB AG gegenüber den Projektpartnern ableiten lässt, wird nun gerichtlich entschieden werden; es spricht jedoch vieles dafür, dass die DB AG auf dem Löwenanteil oder sogar den gesamten zusätzlichen Kosten sitzen bleibt.

Das bedeutet in der Konsequenz, dass zusätzliche Kosten in Höhe von über fünf Milliarden Euro auf die DB AG zukommen. Das Projekt „Stuttgart 21“ ist damit nicht nur das mit Abstand teuerste Infrastrukturprojekt in Deutschland, sondern auch die Kostensteigerungsrate ist rekordverdächtig: In der ersten Machbarkeitsstudie für „Stuttgart 21“ aus dem Jahr 1995 waren noch Gesamtkosten in Höhe von 4,807 Millionen DM errechnet worden.

Ein aktuelles Gutachten von Dr. Martin Vieregg, das am 13.12.2107 vorgestellt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass der Ausstieg aus dem Projekt auch jetzt noch um mindestens 5 Milliarden Euro günstiger wäre als der Weiterbau (Martin Vieregg: „Ermittlung der Ausstiegskosten für das Projekt Stuttgart 21 zum Stand Dezember 2017“. München (Vieregg-Rössler GmbH), 13.12.2107). Auch der Bundesrechnungshof hatte in seinem zweiten „Stuttgart 21“-Bericht die Möglichkeit des Ausstiegs explizit genannt – wenn auch in der diplomatischen Formulierung, dass er (der BRH) „keine Aussage darüber“ treffen wolle, „ob das Projekt Stuttgart 21 abgebrochen oder weitergebaut werden sollte.“ („Stuttgart 21 wird viel teurer“, Stern Online vom 21.9.2016).

Zusätzlich zu der dargestellten Unwirtschaftlichkeit des Projekts würde der Tiefbahnhof bei Fertigstellung einen erheblichen Kapazitätsengpass im Schienennetz darstellen Die Längsneigung der Gleise und der Bahnsteige bei Überschreitung der Norm der Eisenbahnbau- und Betriebsordnung um das Sechsfache stellt ein immanentes Sicherheitsrisiko dar, und der Bau hat noch immer mit erheblichen technischen Schwierigkeiten zu kämpfen. (Christoph Engelhardt: „Bestandsaufnahme: Warum der Weiterbau des Projekts Stuttgart 21 nicht zu rechtfertigen ist“, veröffentlicht am 6.6.2015; aktualisierte Dokumentation auch auf http://wikireal.org/wiki/Stuttgart_21).

Überdies bestehen zusätzliche unkalkulierbare Risiken für den Fall des Weiterbaus des Projektes „Stuttgart 21“: So klagt die Stuttgarter Netz AG inzwischen vor dem Bundesverwaltungsgericht für den Weiterbetrieb eines Teils des oberirdischen Kopfbahnhofs, was den beabsichtigten Nutzen der Tieferlegung des Bahnhofs durch das Entstehen oberirdischer Bebauungsflächen erheblich in Frage stellt. Zudem hat das Eisenbahn-Bundesamt klargestellt, dass es über die Konsequenzen und möglichen Sicherheitsauflagen für den Betrieb des Bahnhofs insbesondere in Anbetracht der Norm-überschreitenden Längsneigung mit der Inbetriebnahmegenehmigung, die erst nach der Fertigstellung des Bahnhofs erteilt wird, entscheiden wird (Protokoll der 61. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur am 16.03.2016, Protokoll-Nr. 18/61; Briefe des EBA an Jobst Knoblauch vom

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

04.05.2015 und an den VCD Landesverband Baden-Württemberg vom 11.08.2014). Dies kann erhebliche negative Konsequenzen sowohl für die ohnehin zu geringe Kapazität als auch für die Betriebsqualität des Bahnhofs haben. Auch der BRH greift in seinem bereits zitierten zweiten Bericht das Thema Gleisneigung explizit auf und stellt fest, es sei bis heute offen, ob es der Bahn gelingen werde unter diesen Umständen „im neuen Tiefbahnhof eine Betriebsgenehmigung zu erlangen." („Stuttgart 21 wird viel teurer", Stern Online vom 21.9.2016)

Ein Weiterbau des Projektes „Stuttgart 21" ist unter diesen Umständen nicht mehr zu rechtfertigen, und der Bund als Alleineigentümer der DB AG steht damit in der Verantwortung, auf einen sofortigen Baustopp hinzuwirken, um erheblichen Schaden von dem Unternehmen abzuwenden.

2. Umstiegskonzept

Für einen Ausstieg aus dem Projekt „Stuttgart 21" gibt es mit „Umstieg 21" seit eineinhalb Jahren ein durchdachtes und überzeugendes Konzept, das von einer Expertengruppe in Stuttgart erarbeitet wurde (Arbeitsgruppe Umstieg 21 des Aktionsbündnisses gegen Stuttgart 21: „Umstieg 21 – Stuttgart 21 umnutzen, Auswege aus der Sackgasse". Stuttgart 2016, online unter www.umstieg-21.de). Das inzwischen aktualisierte Konzept zeigt nicht nur, dass ein Ausstieg aus „Stuttgart 21" auch jetzt noch sinnvoll, wirtschaftlich und technisch umsetzbar ist, sondern liefert überdies viele kreative Vorschläge, wie die bereits begonnenen Bauleistungen für das Projekt zweckmäßig umgenutzt werden können. Dies ist auch mit dem inzwischen fortgeschrittenen Bau weiterhin problemlos umsetzbar. Unter anderem soll die bereits ausgehobene und betonierte Baugrube des Tiefbahnhofs für einen Busbahnhof sowie für Fahrradabstellanlagen verwendet werden. Dadurch könnte der Bahnhofsvorplatz neu gestaltet und erheblich aufgewertet werden. Des Weiteren umfasst das Konzept Vorschläge für eine Umgestaltung und Verbesserung des bestehenden Kopfbahnhofs, der damit in seiner Kapazität noch erweitert werden könnte. Auch eine Anbindung der Neubaustrecke Wendlingen – Ulm über das Neckartal an den bestehenden Bahnhof wäre problemlos möglich und böte die gleichen Fahrzeitverkürzungen wie die geplanten Zulaufstrecken zu dem Tiefbahnhof „Stuttgart 21". Diese Anbindung wird aufgrund der deutlich früheren Fertigstellung der Neubaustrecke gegenüber dem Tiefbahnhof voraussichtlich ohnehin notwendig. Teil der Gesamtkonzeption sind ferner Erweiterungsmöglichkeiten für die überlastete Stuttgarter S-Bahn und eine weitgehende verkehrliche Trennung der unterschiedlichen Verkehrsarten, was beides mit dem Projekt „Stuttgart 21" nicht möglich wäre. Durch den Wegfall der Baulogistik für „Stuttgart 21" könnten außerdem viele freiwerdende ehemalige Bahnflächen sogar schon sehr viel früher einer neuen Nutzung zugeführt werden. Viele Elemente dieses Konzepts bieten erhebliche verkehrliche und stadtplanerische Vorteile gegenüber den Planungen für das Projekt „Stuttgart 21", als Gesamtpaket wäre es aber dennoch um mehrere Milliarden Euro günstiger als der Weiterbau entlang der jetzigen Planungen.

Dieses Konzept sollte daher als Grundlage für eine notwendige Neuplanung des Stuttgarter Bahnknotens und der betroffenen Innenstadtbereiche herangezogen werden. Für die Neuplanung muss schnellstmöglich ein Bürgerbeteiligungsprozess initiiert werden, um alle relevanten Akteure in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.

3. Konsequenzen für die Finanzverwaltung

Eine große Bedeutung misst der Bundesrechnungshof (BRH) in seinem ersten Bericht zu „Stuttgart 21" dem Thema Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuVF) und der Frage bei, inwieweit deutlich mehr Bundesmittel als bislang zugegeben in das Projekt fließen. Der BRH warnt ausdrücklich vor einer stillen Quersubventionierung aus Mitteln der LuFV II, die eigentlich für die Instandhaltung des Schienennetzes vorgesehen sind. („Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs. 2 BHO über haushaltsrelevante Risiken bei der Förderung des Projektes Stuttgart 21, notwendige Schlussfolgerungen und die Voraussetzungen für eine parlamentarische Budgetkontrolle des Großprojektes", Ausschussdrucksache 18(15)348). Damit gerät die Unwirtschaftlichkeit des Projekts möglicherweise auch in Konflikt mit der Gewährleistungsverantwortung des Bundes „für den Erhalt und Ausbau des Schienennetzes" (Art. 87e Absatz 4 Grundgesetz).

Um die bestehende Intransparenz bei der Finanzierung von Stuttgart 21 zu beenden und um eine weitere Verschwendung von Bundesmitteln in diesem Zusammenhang auszuschließen, schlägt der Bundesrechnungshof vor, alle „mit Stuttgart 21 zusammenhängenden Mittel […] möglichst an einer Stelle […] übersichtlich und vollständig veranschlagt und transparent [zu] erläutern", wobei das BMVI „dem Parlament zu den jährlichen Haushaltsberatungen über den Stand des Projektes Stuttgart 21 gesondert […] berichten" solle. Dies sei sinnvoll angesichts der „zahlreichen parlamentarischen Nachfragen zu den Projektkosten" und der „seit Jahren deutlich steigenden Projektkosten" und zudem auch verfassungsrechtlich geboten. Die „Transparenzdefizite" beim Projekt beeinträchtigten „die Budgetkontrolle des Parlaments nachhaltig". Eine solche Kontrolle sei aber „unverzichtbar", da Stuttgart 21 letzten Endes nach Fertigstellung Teil der „Schienenwege des Bundes" sei. Andernfalls könnten „durch

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

die bisherige Verwaltungspraxis“ bei dem Projekt „bedeutende Risiken für den Bundeshaushalt entstehen“. (Bericht des BRH wie im vorigen Absatz angegeben, Ausschussdrucksache 18(15)348).

Das Bundesverfassungsgericht hat überdies in seinem Urteil vom 07.11.2017 noch einmal deutlich gemacht, dass die Regierung das Parlament in Bezug auf bundeseigene Unternehmen und deren Projekte umfassend informieren muss, weil das Parlament sonst „Rechtsverstöße und vergleichbare Missstände in Regierung und Verwaltung nicht aufdecken kann“ (Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2017, 2 BvE 2/11).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.